

논문

주민재정착 유도를 위한 요인의 중요도 분석: 대전동구 공공주택사업을 중심으로*

An Analysis of the Importance of Factors to Guide Residents' Settlement: Focusing on the Daejeon Donggu Public Housing Project

강우석** · 정경연*** · 임산**** · 황재훈*****

Kang, Woo-Seok · Jeong, Gyeong-Yeon · Lim, San · Hwang, Jea-hoon

Abstract

The purpose of this study is to establish a stable resettlement of residents living in small rooms in connection with the 'Daejeon Dong-gu Public Housing Project' and the 'Daejeon Station Urban Regeneration Revitalization Plan'. In order to derive the importance of factors for inducing resettlement of Jjokbang residents, the factors were summarized through literature research and the final factors were derived through expert FGI. Also important factors were analyzed through AHP analysis for support organizations. The implications of this paper according to the analysis results of the importance of resettlement inducing factors for residents of jjokbang are as follows. First, it is necessary to operate a 'migration support counseling center' to provide detailed information on temporary relocation and public rental housing to be settled in, as well as compensation information such as compensation receipt procedures, as well as to resolve the difficulties of move. Second, it is necessary for the public institutions to review the payment of housing relocation expenses to residents of jjokbang. Third, it is necessary to make efforts to form a consultative group of residents of jjokbang from the beginning of the project. Fourth, in order to prevent confusion that may occur due to differences in resettlement priorities of the residents of Jjokbang that each project participant thinks, it is essential to share roles and reach an agreement among participating entities. Fifth, it is necessary to prepare step-by-step countermeasures to realize the priorities of each project participant.

주 제 어: 도시재생, 재정착, 공공주택사업, 요인분석, AHP분석

Keyword: Urban Regeneration, Resettlements, Public Housing Project, Factor Analysis, AHP Analysis

* 본 논문은 한국도시재생학회 2022 추계학술대회 발표논문을 수정 보완하였으며, 국토교통부가 시행한 「도시재생 전문인력 양성사업」의 지원을 받아 수행된 것임.

** 충북대학교 도시재생학협동과정 석사(주저자: squarews@naver.com)

*** 충북대학교 도시공학과 석사과정(공동저자: paran1018@naver.com)

**** 충북대학교 도시공학과 박사수료(공동저자: mount@lh.or.kr)

***** 충북대학교 도시공학과 교수(교신저자: jhwang@chungbuk.ac.kr)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

주거취약계층의 밀집지역인 쪽방촌은 전국 10개소가 존재하고 있다. 대부분의 쪽방은 거주민의 주거환경이 열악하고 화재 등 안전사고에 노출되어 있어 혹서기, 혹한기에 거주민의 생존권 등의 위험성 문제가 지속적으로 제기되었으며 2007년 노무현 정부 들어서 쪽방촌 유지가 아닌 해소를 목표로 주거상향을 지원하는 정책을 수립하였다 (한국토지주택공사·한국도시연구소, 2021).

정부는 취약계층의 주거권 보장과 비주택 거주 취약계층 주거지원의 필요성 및 지원 등을 담은 정책을 지속적으로 발표하였다. 또한 국토교통부(2020a, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b)는 쪽방 문제의 근본적인 해결을 위해 쪽방 주민에 대한 이주 및 재정착을 지원하는 선이주 선순환 방식의 공공주택사업으로 전면 정비하는 영등포 쪽방촌 정비방안을 발표하였으며, 지방 쪽방촌 정비의 필요성에 대한 논의가 확산되어 대전역 쪽방촌 정비방안이 발표되고, 영등포, 대전, 부산과 함께 서울 동자동 쪽방촌 일대의 정비사업 추진을 발표하였다.

쪽방촌 4개 지역 중 대전 쪽방촌은 “대전역 일원 도시재생 선도지역 활성화계획(중심시가지형)”에 쪽방촌 정비를 위해 거점개발사업인 “대전동구 공공주택사업”은 2025년 12월 입주를 목표로 추진 중이나 토지등소유자의 보상대책과 더불어 사업추진의 최우선 과제인 쪽방 거주민의 안정적 재정착을 위한 선이주-선순환 모델의 적용을 위한 세부적이고 구체적인 실행방안의 부재로 실행에 어려움이 있다.

공공주택특별법에 따른 “대전동구 공공주택사업”은 이전 대전역 일원 쪽방 거주민의 주거환경개선을 위해 토지를 수용하여 철거 후 쪽방거주민을 이주시키기 위한 공공주도의 공공주택을 건설하는 전면개발의 사업이다. 이에 토지수용에 따른 생활근거지 상실과 이주와 관련하여 토지등소유자, 쪽방 거주민 등의 이해관계가 각자 처해있는 상황을 극복하고 동 사업의 쪽방거주민 재정착이라는 최우선의 과제를 달성하기 위한 지자체, 공공시행사, 쪽방지원기관 등 사업참여자의 역할과 협력이 중요한 상황이다.

이에 본 연구의 목적은 “대전 동구 공공주택사업”과 “대전역 도시재생 활성화계획”을 연계한 안정적인 쪽방거주민 재정착을 위해 대전시, 동구청, 한국토지주택공사, 대전도시공사, 쪽방지원기관의 관점에서 쪽방촌 거주민 재정착 유도를 위한 요인별 중요도와 우선순위를 분석하는 것이다. 이를 통해 향후 대전동구 공공주택사업과 유사한 주거취약계층의 임시이주와 재정착을 포함한 쪽방촌 정비사업 시행 시 재정착 유도를 위한 실행 방향을 제안하는 데 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 공간적 범위는 대전역 앞 대전동구 공공주택사업 대상지이다. 대전역도시재생 뉴딜사업의 거점개발사업인 대전동구 공공주택사업은 한국토지주택공사가 국토교통부로부터 2020년 12월 공공주택지구지정, 2021년 12월 공공주택 지구계획승인을 받았으며, 2022년 9월 현재 정부에서 발표한 4개 지역의 쪽방촌 정비사업 중 사업추진이 가장 앞선 사업지구로서 대상지로 선정하였다.

대전동구 공공주택사업은 2020년 4월 대전동구 공공주택지구를 지정 신청하여 2020년 12월 공공주택 지구로 지정고시 되었으며, 이후 2021년 12월 지구계획 승인고시 되었고, 2022년 10월 보상계획공고를 완료하여 보상을 추진 중이다. 사업개요는 다음 <표 1>과 같으며 대전동구 공공주택사업의 전체 계획 세대수는 주상복합용지내 1,400호, 수용인구는 2.83인으로 계획하였다.

표 1. 대전동구 공공주택사업 사업개요

구분	내용	비고
계획의 배경 및 목적	정부의 사각지대 없는 주거복지망 구축 정책의 일환으로 도심지내 주거취약 시설 밀집지역인 쪽방촌을 정비하여 주거 취약계층의 주거지원 및 도심내 주택 공급을 통한 원도심 활성화 등 지역발전에 기여하고자 함	
계획의범위	·위 치 : 대전광역시 동구 정동 3-4 일원 ·면 적 : 26,661.9㎡ (약 8,065평) ·계획호수 : 1,400호(공공 1,050호, 민간 350호) ·계획인구 : 2,683인 (1,006.3인/ha) ·사업기간 : 2020년 12월 7일 ~ 2026년 12월 31일	
사업시행사	·대전광역시 동구, 한국토지주택공사, 대전도시공사	

* 출처 : 한국토지주택공사, 2021. 대전동구 공공주택사업 지구계획 승인서, 대전: 한국토지주택공사.

2) 연구의 방법

본 연구는 쪽방거주민의 안정적인 재정착 유도를 위해 대전동구 공공주택사업 추진과 연계된 대전역 선도지역 도시재생생활성화계획의 2가지 계획인 ① 임시이주 확보 및 이주, ② 지원기관, 생활SOC(공공임대주택포함) 조성 시 고려해야 할 요인을 파악하는데 연구의 초점을 둔다. 연구의 방법은 첫째, 쪽방의 개념 및 문헌고찰을 통해 쪽방 관련 연구보고서, 쪽방과 관련한 선행연구와 개발사업에 따른 재정착 관련 선행연구를 검토하여 연구의 정책적 함의를 파악하고 정리된 재정착을 유도를 위한 요인들을 1차적으로 정리한 후 학계연구자, 공공 및 민간 도시개발문가, 쪽방지원기관 종사자들의 인터뷰 Focus Group Interview(FGI)를 통해 최종 지표를 선정하였다. 둘째, 대전동구 공공주택사업의 지구 지정, 지구계획 및 주택사업 등에 참여한 민간 도시 및 주택 전문가와 쪽방 관련 연구를 진행한 연구자,

실제적인 사업시행과 관련한 사업참여자인 대전시, 동구청, 한국토지주택공사, 대전도시공사, 대전역도 시재생현장지원센터, 쪽방지원기관을 대상으로 설문을 실시하고 Analytic Hierarchy Process(AHP) 분석(김진, 2022)을 통해 중요 요인을 분석하였다. 마지막으로 분석결과를 토대로 분석내용 및 시사점을 도출하였다.

Ⅱ. 이론 및 선행연구 고찰

1. 쪽방 및 쪽방촌의 정의 및 개념

보건복지부·한국보건사회연구원(2017)에서는 쪽방은 일정한 보증금 없이 월세 또는 일세를 지불하는 0.5~2평 내외의 면적으로 취사·세면·화장실 등이 적절하게 갖추어지지 않는 주거 공간으로 정의한다. 다만, ‘주거의 최후 보루’라고 불릴 만큼 우리 사회에서 가장 빈곤한 가구들이 선택하는 열악한 공간으로 인식되고 있고, 쪽방은 주로 철도역을 중심으로 예전 여관·여인숙 등의 숙박시설을 개조하여 활용(국가인권위원회·한국도시연구소, 2018)되고 있다. 특히 대전 쪽방의 경우, 서울과 달리 쪽방 건물로 지정 관리하는 것이 아닌 물리적 주거형태의 구분 이외에 사회적 환경 등을 고려하여 취약할 경우 주거취약계층으로 구분하고 있다.

국토교통부에서는 2020년 1월과 4월 영등포, 대전 쪽방촌 정비사업을 발표하면서 쪽방을 “6.6㎡ 이내로 부엌, 화장실 등이 제대로 갖춰지지 않은 최저주거기준에 미달하는 곳으로 세입자는 보증금 없이 월세(또는 일세)를 지불” 하는 것으로 정의하였다. 이처럼 쪽방의 개념은 공통적 정의가 없어 공식화되지 않았으나, 보건복지부·한국보건사회연구원(2017), 국토교통부(2020)에 따른 쪽방은 거주 공간의 크기, 화장실이 갖춰지지 않은 형태의 물리적 기준, 보증금 없는 월세 또는 일세 등의 공통적 정의를 하고 있다. 또는 전국의 쪽방상당소¹⁾와 같이 거주자의 사회경제적 특성을 특정하지 않고, 거주 공간의 규모, 일세 또는 월세 등 임대료 지급 방식, 거주공간의 취약성을 지표로 사회경제적 취약성을 반영하여 정의하고 있다.

이에 본 연구에서 쪽방은 국토교통부(2020)와 대전쪽방상당소에 따른 쪽방의 정의를 바탕으로 “보증금 100만원 안팎 또는 보증금 없이 월세 또는 일세를 지불하는 6.6㎡ 내외의 면적에, 부엌·세면실·화장실 등이 제대로 갖춰지지 않은 최저주거기준에 미달하는 주거공간”으로 정의하고자 한다. 또한 쪽방촌은 일반적으로 쪽방이 밀집되어 있는 지역으로 쪽방상당소²⁾가 그 서비스를 제공하려고 파악하고 있는 쪽방 거주민이 밀집되어 거주하고 있는 지역으로 정의하고자 한다.

1) 출처 : 서울특별시 자활지원과, 2017. 쪽방, 쪽방촌, 쪽방상당소(쪽방촌 실태조사를 통한 쪽방상당소 기능 재정립 방안), 서울: 서울특별시 자활지원과. 참고

2) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제16조 제1항 제7호에 따른 쪽방상당소는 노숙인복지시설 중 하나로 쪽방 밀집지역에서 쪽방거주자에 대한 상담·취업지원·생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공하는 시설로 정의하고 있다.

2. 선행연구 고찰

쪽방에 관한 선행연구는 거주자의 생활실태와 쪽방 주민관계와 관련한 연구가 주로 진행되었으며, 쪽방 거주민은 주거상향에 따른 물리적 환경 개선뿐만 아니라 일자리프로그램 개발 등 사회경제적 정책지원이 함께 수반되어야 함을 강조하였다. 쪽방에 관한 선행연구는 <표 2>와 같다.

대상자 선정은 임시이주지 이전 대상자를 누구로 할 것인지이며, 하위 계층은 한국토지주택공사·한국도시연구소(2021)가 제시한 임시이주대상자 선정기준을 지표로 선정하였다. 이주지의 물리적 적정성은 활성화계획상 임시이주지의 입지와 여관·여인숙, 매입임대주택 등의 유형 등을 의미하며, 하위 계층은 박영윤(2020), 한소영·탁장한(2017)이 제시한 지리적 입지를 선정하였다. 정책지원은 임시이주와 관련하여 하위 계층은 한소영·탁장한(2017), 한국토지주택공사·한국도시연구소(2021)이 제시한 이주지원상담센터, 이주비 등 지원대상 및 방법과 윤정란·정대운(2011)이 제시한 주민협의체 구성을 지표로 선정하였다.

표 2. 쪽방에 관한 선행연구

연구자	연구목적	연구방법	제시방안
한국토지주택공사·한국도시연구소 (2021)	대전역 쪽방촌 거주민의 주거권 보장을 위해 거주민의 주거실태 조사하여 재정착 방안 제시	설문조사 심층면접조사	임시이주대상자 선정, 이주비 지원, 임시이주시설의 취사시설 확보 필요
한소영·탁장한 (2017)	비주택 쪽방의 거주자의 장기간 머무는 이유가 무엇인지 살펴보고, 이종심리와 장기거주 사이에 연관성 살펴 정책 및 서비스의 방향 제시	설문조사 심층면접조사 현상학	주거의 질 향상을 위해 현재 거처 중심 정책의 적극적 시행, 장기적인 복지서비스 제공 필요
박영윤외 (2020)	쪽방 거주자의 삶의 질 향상을 위한 자료 구축	설문조사 심층면접조사	소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육 영역의 지원 및 대책 수립과 쪽방 거주자의 역량 강화 필요
이현옥·이은정 (2013)	주거생활 의미를 심층적으로 규명함으로써 쪽방 주민들이 경험한 쪽방 생활의 의미 밝히고, 주민들간 관계가 쪽방 생활을 유지하는데 미치는 영향 규명	심층면접조사	주민의견 고려, 임대형숙박 공간확보, 주민 자치조직 지원, 취약주거로 진입 예방을 위한 저렴한 임시주거공간 확보
김성희·조경훈·심교연·안건혁·김용진 (2010)	남대문로5가, 영등포1,2동, 돈의동 쪽방 거주자들을 중심으로 생활실태와 사회적지지, 사회적 지지와 자기효능감과의 관계를 분석하여 사회복지적 개입에 관한 기초적 자료 제공	설문조사	쪽방거주자의 단편적 물질지원과 제공은 자기 효능감을 낮출 가능성 존재, 물질적 제공과 함께 체계적인 자활프로그램 동시 지원 필요
서울연구원 (2018)	서울시 쪽방 밀집지역 저렴쪽방을 중심으로 도시빈곤층이 사회 구성으로서 성장할 수 있는 힘을 주거공동체를 통해 경험하고, 주거공동체 형성을 위해 공용공간이 사회적 접촉과 관계를 만들 수 있는 가능성을 찾게 하기 위함	자료조사 현장조사	공용공간이라는 물리적 기능과 함께 쪽방거주민간의 교류를 위한 프로그램과 관계 촉진자가 필요

국가인권위원회·한국도시연구소 (2013)	비주택의 주거상황 실태조사를 통해 비주택의 주거환경과 거주자 등의 특성을 파악하고 문제를 실질적으로 완화할 수 있는 정책 대안을 고안하기 위함	설문조사 심층면접조사 건물상태조사	비주택 거주가구에 대한 개인의 필요에 맞는 프로그램 연계와 사회적 관계망 유지할 수 있도록 인근에 지원주택 제공하고 적절한 고용지원 프로그램 제공
윤정란·정대운 (2011)	주거안정성 확보방안 강구를 위한 기초적 접근으로서 원주민의 인문·사회·경제·주거·문화적 특성조사를 통해 개발사업지구 원주민들의 재정착에 영향을 미치는 요인을 규명하기 위함	심층면접조사 설문조사	사회적 요인의 경우 마을 회의, 모임, 생계조합 활동 등이 재정착에 영향을 주며 원주민들은 커뮤니티가 유지가능한 대책 선호

3. 연구의 차별성

선행연구와 본 연구의 차별성은 대전역 일원 도시재생 선도지역 활성화계획(중심시가지형)의 ①임시이주지 확보, ②지원기관, 생활SOC(공공임대주택포함) 조성 등 마중물사업비를 활용하는 계획과 대전동구 공공주택사업과 관련하여 쪽방 거주민의 재정착 유도를 위해 고려해야 하는 요인에 대해 사업참여자가 인식하는 중요도와 우선순위를 파악하여 정해진 사업기간과 예산에 따른 세부적인 사업 실행 가능한 과제를 도출하고자 하는 연구로서 그 차별성이 있다. 또한, 기존 개발사업에 따른 재정착에 관한 연구는 주거환경개선사업, 주택개발사업 등 도시정비사업의 원주민을 대상으로 완료된 사례들을 중심으로 원주민의 재정착 영향요인 분석 등 결과론적인 관점에서 분석하였다면, 본 연구는 쪽방 거주민 재정착을 위해 사업참여자의 입장에서 세부적인 사업 실행을 위해 사전에 고려되어야 할 중요 요인을 분석했다는 점에서 차별성이 있다.

Ⅲ. 분석의 틀

1. 분석의 개요 및 방법

대전동구 공공주택사업 추진에 따른 쪽방 거주민의 재정착 유도를 위한 중요 요인과 우선순위 분석은 첫째, 기존 선행연구와 전문가 인터뷰를 바탕으로 사업추진 시 중요하게 고려해야 할 지표를 정리하였다. 둘째, 최종 선정된 항목을 중심으로 중요 요인 간 상대적 쌍대 비교를 위해 지자체 공무원, 공공시행자, 쪽방지원기관을 대상으로 설문을 통한 AHP 분석을 실시하였다. 셋째, 설문 내용을 분석하여 사업참여자가 생각하는 중요 요인 및 우선순위를 파악하였다.

2. 요인 선정 및 분석설계

1) AHP 중요 요인 분석지표의 선정

대전동구 공공주택사업에 따른 쪽방 거주민 재정착 유도요인 선정은 쪽방과 관련한 선행연구, 개발사업에 따른 재정착 관련 선행연구를 참고하여 1차 요인을 선정하였고 학계연구자, 공공 및 민간 도시개발 전문가, 쪽방지원기관인 쪽방상담소 종사자들의 인터뷰를 통해 최종지표를 선정하였다.

1차 요인은 선행연구를 참고하여 대전동구 공공주택사업의 쪽방 거주민 재정착을 위한 계획(①임시주거지 확보 및 이주, ②쪽방 지원기관, 생활SOC 조성(공공임대주택포함))추진 시 고려되어야 할 지표를 선정하였다. 임시주거지 확보 및 이주 시 고려 요인은 대상자 선정(임시이주지 이전 대상자를 누구로 할 것인지), 이주지의 물리적 적정성(활성화계획상 임시이주지의 입지와 여관·여인숙, 매입임대주택 등의 유형 등), 정책지원(임시이주)을 선정하였다 <표 3>. 지원기관, 생활SOC(공공임대주택포함) 조성과 관련한 고려 요인은 물리적 계획(공공임대주택 및 공용공간 등의 배치 등)과 정책지원(쪽방 주민의 교류프로그램, 일자리 마련 등)을 선정하였다 <표 4>.

표 3. 임시주거지 확보 및 이주 시 고려 요인 1차 지표

구분	대분류	지표	선행연구
임시주거지 확보 및 이주	대상자 선정	임시이주대상자 선정기준	한국토지주택공사·한국도시연구소(2021)
	물리적 적정성	지리적입지	박영운(2020) 한소영·탁장한(2017)
	정책지원	이주지원상담센터	한소영·탁장한(2017)
		쪽방주민협의체구성	윤정란·정대운(2011)
		이주비 등 지원대상 및 방법	한국토지주택공사·한국도시연구소(2021)

표 4. 지원기관, 생활 SOC(공공임대주택포함) 조성 시 고려 요인 1차 지표

구분	대분류	지표	선행연구
지원기관, 생활 SOC (공공임대주택포함) 조성	물리적계획	임대료 및 가구원 수를 고려한 주택 면적확대	박영운(2020) 김성희·조경훈·심교연·안건혁·김용진(2010) 도난영·최막중(2006)
		공용공간 조성	서울특별시 자활지원과(2017)
		소셜믹스	한국토지주택공사·한국도시연구소(2021)
		쪽방거주민의 집단 배치	서울특별시(2019) 이현옥·이은정(2013) 한국토지주택공사·한국도시연구소(2021)

	정책지원	다양한 평면구성	도난영·최막중(2006) 남진·황인자(2006) 김성희·조경훈·심교언·안건혁·김용진(2010) 국토연구원(2005) 허남구·우신구(2022)
		지원기관입주 및 복지서비스	박영운(2020) 도난영·최막중(2006) 국가인권위원회·한국도시연구소(2013)
		교육 및 교류프로 그램	박영운(2020) 도난영·최막중(2006) 국토연구원(2005) 김성희·조경훈·심교언·안건혁·김용진(2010)
		일자리 마련	윤정란·정대운(2011) 도난영·최막중(2006) 국가인권위원회·한국도시연구소(2013) 국토연구원(2005)
		정보제공	박영운(2020) 남진·황인자(2006) 윤정란·정대운(2011) 남진·황인자(2006) 국토연구원(2005)

2) 전문가 그룹 인터뷰(FGI)

선행연구를 통해 1차로 선정된 항목에 대하여 9월부터 10월까지 약 한 달간 전문가 인터뷰를 진행하였다. 선행연구를 통해 선정된 지표와 인터뷰를 통하여 종합적으로 의견을 수렴하고 추가로 고려되어야 할 사항에 대해 지자체 공무원(1), 대전동구 공공주택지구의 공공 및 민간개발 전문가(4), 학계전문가(1), 쪽방지원기관 종사자(2) 총 8명을 선정하여 직접 방문하거나 유선으로 인터뷰를 진행하였으며, 선행연구를 통해 선정된 지표에 대해 인터뷰를 시행하여 종합적으로 의견을 수렴하여 대분류 변경과 요인의 용어 추가, 수정 등을 수행하였다.

임시주거지 확보 및 이주 시 고려요인에 대분류 ‘대상자 선정’의 1차 지표인 ‘임시이주대상자 선정기준’에 대분류 ‘정책지원’의 ‘이주비 등 지원대상 및 방법’지표를 재분류하여 추가하였다.

임시이주대상자 선정과 관련하여 서울의 경우 쪽방등록제를 실시하고 있어 누가 쪽방 거주민인지 이견이 없지만, 대전은 쪽방 정의가 모호한 상태에서 누가 임시주거지로 이동하였다가 공공임대주택에 입주하는지에 대한 세부적인 논의가 필요한 상황이다. 또한, 이주비 등 지원 대상 및 방법과 관련하여 한국토지주택공사의 주거이전비는 「토지보상법」에 따라 ‘용도’와 ‘기간’이라는 기준³⁾을 적용 예정으로, 건축물의 용도에 따라 주거이전비 지급이 달리된다는 점 등에 대한 세부적인 논의가 필요한

3) 소유자는 ‘주거용 건축물에 기준일 이전부터 보상계약체결일까지 거주’, 세입자는 ‘주거용 건축물에 기준일 3개월 전부터 보상계약체결일까지 거주’

상황으로 경제적으로 열악한 쪽방 거주민의 재정착에 매우 중요한 요인일 것으로 판단되며, ‘대상지 선정’ 중 ‘임시이주대상자 선정’ 과 ‘이주비 등 지원 대상 및 방법’ 은 보상 및 이주대책의 내용으로 같은 대분류로 하자는 의견이었다.

대분류 ‘물리적 적정성’ 에 ‘지리적입지’ 지표 이외에 ‘임시주거지 유형의 적정성’ 과 ‘취사시설확보유무’ 지표를 추가하였다. ‘지리적 입지’ 지표와 관련하여 주민간의 유대감, 임시이주 시 쪽방 거주민의 심리적 안정감 유지, 복지서비스 지원 유지 등 현재 거처 중심의 임시이주 확보가 필요한 사항이므로 적정하다는 의견과 함께 ‘임시주거지 유형의 적정성’ 지표 추가에 대한 의견을 제시하였다. 지자체에 종사하는 전문가는 ‘취사시설확보유무’ 지표는 매우 세부적인 사항이지만, 만약 임시이주자가 여관·여인숙의 경우, 취사시설이 확보되지 않은 시설이 대부분이므로 취사시설 설치에 대한 주민들의 요구에 대한 대응을 못 할 경우, 임시이주지를 이탈하여 재정착 유도를 못 할 수 있는 상황으로 재정착에 중요한 지표라는 의견이었다.

대분류 ‘정책지원’ 에 ‘이주지원상담센터’, ‘쪽방주민협의체구성’, ‘이주비 등 지원대상 및 방법’ 지표 3개 지표 중 ‘이주비 등 지원대상 및 방법’ 을 대분류 ‘대상자 선정’ 으로 재분류하여 2개 지표로 조정되었다. ‘쪽방주민협의체구성’ 지표는 소유자 중심의 대표성 있는 주민조직이 부재한 상황과 함께 쪽방 거주민이 대부분 세입자인 반면 세입자 중심으로 만들어진 주민조직이 없어 쪽방 거주민의 욕구와 결핍이 무엇인지 파악이 어렵기에 향후 보상과 이주에서 제외되는 쪽방 거주민 문제 해결을 위한 쪽방주민협의체를 구성하여 대표성 있는 주민조직 구성은 재정착에 중요한 지표라는 의견을 얻었다.

지원기관, 생활 SOC(공공임대주택포함) 조성 시 고려요인에 ‘물리적 계획’ 의 1차 지표는 ‘임대료 및 가구원수를 고려한 주택면적 확대’, ‘공용공간 조성’, ‘소셜믹스’, ‘쪽방거주민의 집단배치’, ‘다양한 평면 구성’ 5가지를 선정하였으나, 1개의 지표 수정, 1개의 지표 삭제를 하였다. ‘공용공간 조성’ 지표는 쪽방 거주민간의 교류 목적의 공용공간이라는 용어보다는 더 넓게 주민 간, 이들과 지역의 공동체간 교류할 수 있는 ‘커뮤니티 공간조성’ 으로 수정이 필요하다는 의견이었다. 또한, ‘소셜믹스’ 지표와 관련하여 대전동구 공공주택사업지구는 통합임대주택, 공공분양주택, 민간분양주택 등 주택 유형에 따라 다양한 연령과 소득 계층이 입주 예정이므로 선행연구의 쪽방 거주민의 기존 공동체가 유지되기를 선호하여 집단배치가 필요하다는 지표와 소셜믹스는 서로 상충되는 지표로 생각될 여지가 있어 삭제가 필요하다는 의견이었다.

지원기관, 생활 SOC(공공임대주택포함) 조성 시 고려요인에 ‘정책지원’ 의 1차 지표인 ‘지원기관 입주 및 복지서비스’, ‘교육 및 프로그램’, ‘일자리 마련’, ‘정보제공’ 의 4개 지표는 적정하다는 의견이었다. ‘지원기관입주 및 복지서비스’ 지표는 쪽방에서 임대주택이라는 공간적 환경만 바뀌었을 뿐, 쪽방 거주민의 삶의 방식은 변하지 않아 새로운 환경에 재정착을 위한 지원기관과 지원기관의 복지서비스는 주거와 돌봄서비스가 연계되고, 비수급 가구, 일용직 종사자의 일자리 개발을 통해 사회구성원으로서 역할을 할 수 있도록 일자리 서비스까지 연계되는 쪽방 거주민의 재정착에 매우 중요한 지표라는 의견이었다.

3) 최종지표 및 분석설계

선행연구를 통한 1차에서 선정한 15개 지표에 대해, 2차적으로 8명의 전문가들을 대상, 인터뷰를 진행하여 대분류의 조정, 지표의 용어 수정, 지표의 삭제 및 추가하여 5개 대분류 15개 평가지표를 구성하였다. 이를 통해 대전동구 공공주택사업 추진에 따른 지구내 쪽방 거주민의 재정착 중요 요인을 임시주거지 확보 및 이주 시 고려요인에 상위계층 3개의 영역, 하위계층 7개의 세부요인으로 구성, 지원기관, 생활SOC(공공주택포함) 조성 시 고려요인 상위계층 2개의 영역, 하위계층 8개의 세부요인을 도출하였다 <그림 1>.

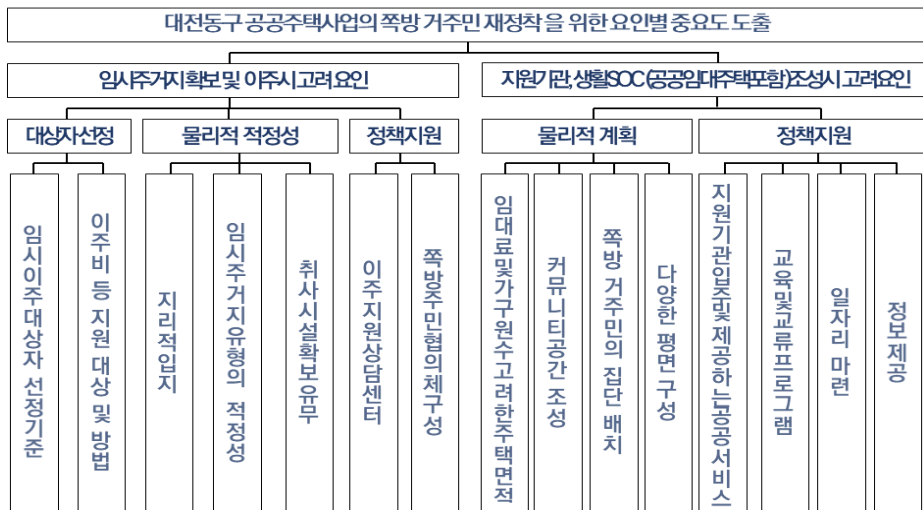


그림 1. 분석설계

3. 설문조사 개요

전문가 인터뷰 결과를 토대로 최종 선정된 지표로 설문지를 구성하여 대전광역시, 동구청, 쪽방상담소, 대전역 도시재생지원센터, 대전도시공사, 한국토지주택공사, 학계 전문가, 대전동구 공공주택사업과 직접적 연관이 있는 민간개발전문가를 대상으로 10월에서 11월까지 약 한 달간 50부를 배부하여 86%인 43부를 회수하였으며, 일관성 분석을 시행하여 신뢰성 검증하여 41부의 유효한 값을 얻었다.

유효부수 설문자 41인의 경우, 연령대별로 30대 이하 2명, 30대 18명, 40대 10명, 50대 8명, 60대 3인으로 30대가 가장 많았다. 전문분야로는 도시 18인, 토목 7인, 건축 8인, 사회복지 10인으로 도시분야의 참여인원이 가장 많았다. 소속 구분으로는 지자체 9인, 쪽방지원기관 11인, 공공시행자 7인, 민간개발전문가 10인, 연구자 4인으로 구성되었으며, 전문분야 근무경력으로 10년 이하 24인, 10~20년 11인, 20~30년 2인, 30년 이상 4인으로 구성되었다.

IV. 분석 결과

1. 임시주거지 확보 및 이주 시 상대적 중요도 및 우선순위 분석

대전동구 공공주택사업 추진에 따른 지구 내 쪽방 거주민의 재정착 중요 요인 도출을 위해 임시주거지 확보 및 이주 시 고려해야 하는 요인 3개 대분류 7개 평가지표에 대해 상위계층과 하위계층의 가중치를 적용하여 공공시행자, 공무원, 학계·전문가, 쪽방지원기관 종사자 등 사업참여자가 생각하는 재정착 요인의 각각 중요도와 우선순위를 분석하였다 <표 5>. 그 결과, 1순위는 ‘이주지원상담센터’, 2순위는 ‘이주비 등 지원 대상 및 방법’, 3순위는 ‘쪽방주민협의체 구성’으로 분석되었다. 반면 공무원의 경우 ‘쪽방협의체 구성’이 2순위, ‘임시이주대상자선정기준’을 3순위로 도출되었다.

표 5. 임시주거지확보 및 이주 시 고려요인 중요도

상위 계층	하위 계층	합계		공공시행자		공무원		학계, 전문가		쪽방지원기관	
		중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위
대상자 선정 (0.304)	임시이주대상자선정기준 (0.414)	0.126	4	0.106	6	0.162	3	0.122	5	0.114	5
	이주비 등 지원 대상 및 방법 (0.586)	0.178	2	0.198	2	0.142	4	0.182	2	0.190	2
물리적 적정성 (0.328)	임시주거지의 지리적 입지 (0.344)	0.113	6	0.089	7	0.095	7	0.143	4	0.104	7
	임시주거지 유형의 적정성 (0.345)	0.113	5	0.120	4	0.099	6	0.114	6	0.120	4
	임시주거지의 취사시설확보 유무 (0.311)	0.102	7	0.119	5	0.134	5	0.072	7	0.104	6
정책 지원 (0.368)	이주지원상담센터 (0.582)	0.214	1	0.221	1	0.201	1	0.217	1	0.218	1
	쪽방주민협의체 구성 (0.418)	0.154	3	0.147	3	0.167	2	0.151	3	0.151	3

* 가중치 적용 중요도=구분*상위계층*하위계층

2. 지원기관, 생활SOC(공공임대주택포함) 조성 시 상대적 중요도 및 우선순위 분석

대전동구 공공주택사업 추진에 따른 지구내 쪽방 거주민의 재정착 중요 요인 도출을 위해 지원기관, 생활SOC(공공임대주택포함) 조성 시 고려해야 하는 요인 등 2개 대분류 8개 평가지표에 대해 공공시행자, 공무원, 학계·전문가, 쪽방지원기관 종사자 등 사업참여자가 생각하는 재정착 요인의 각각 중요도와 우선순위를 분석하였다 <표 6>. 그 결과, 1순위는 ‘임대료 및 가구원수를 고려한 주택면적확대’, 2순위는 ‘지원기관입주 및 복지서비스’, 3순위는 ‘일자리마련’ 으로 분석되었다. 공무원, 학계·전문가와 달리 쪽방지원기관의 경우 임대료 및 가구원수를 고려한 주택면적확대 2순위, 일자리마련을 3순위로 도출되었다. 또한 공공시행자의 경우, 다양한 평면구성을 3순위로 도출되었다.

표 6. 지원기관, 생활SOC(공공주택포함) 조성 시 중요도

상위 계층	하위 계층	합계		공공시행자		공무원		학계, 전문가		쪽방지원기관	
		중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위
물리적 계획 (0.482)	임대료및가구원 수를 고려한 주택면적확대 (0.380)	0.183	1	0.179	1	0.153	1	0.209	1	0.177	2
	커뮤니티공간 조성 (0.227)	0.109	4	0.104	7	0.110	6	0.113	4	0.107	4
	쪽방거주민의 집단배치 (0.178)	0.086	8	0.054	8	0.104	8	0.076	8	0.104	5
	다양한평면 구성 (0.215)	0.104	6	0.145	3	0.114	5	0.084	7	0.094	6
정책 지원 (0.518)	지원기관입주 및 복지서비스 (0.313)	0.162	2	0.132	4	0.139	3	0.154	3	0.211	1
	교육 및 교류프로그램 (0.187)	0.097	7	0.117	5	0.106	7	0.089	6	0.086	8
	일자리마련 (0.291)	0.151	3	0.156	2	0.140	2	0.174	2	0.129	3
	정보제공 (0.210)	0.109	5	0.113	6	0.134	4	0.102	5	0.093	7

* 가중치 적용 중요도=구분*상위계층*하위계층

3. 전체 요인의 상대적 중요도 및 우선순위 분석

가중치를 적용하여 종합 분석결과, 전체적으로 가장 중요한 요인은 ‘이주지원상담센터’ 1순위, ‘이주비 등 지원 대상 및 방법’ 2순위, ‘쪽방주민협의체 구성’ 3순위, ‘임대료 및 가구원수를 고려한 주택면적확대’ 4순위, ‘임시이주대상자선정기준’ 5순위 순으로 이어졌다 <표 7>.

표 7. 종합분석

구분	상위계층	하위계층	합계		공공시행자		공무원		학계·전문가		쪽방지원기관	
			중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위
임시주거지확보 및 이주시 고려요인 (0.575)	대상자 선정 (0.304)	임시이주대상자선정 기준 (0.414)	0.072	5	0.061	9	0.093	3	0.070	7	0.065	7
		이주비 등 지원 대상 및 방법 (0.586)	0.102	2	0.114	2	0.082	4	0.105	2	0.109	2
	물리적 적정성 (0.328)	임시주거지의 지리적 입지 (0.344)	0.065	8	0.051	11	0.055	11	0.082	5	0.060	9
		임시주거지 유형의 적정성(0.345)	0.065	7	0.069	5	0.057	10	0.065	8	0.069	6
		임시주거지의 취사시설확보 유무 (0.311)	0.059	10	0.068	6	0.077	5	0.041	12	0.060	8
	정책지원 (0.368)	이주지원상담센터 (0.582)	0.123	1	0.127	1	0.116	1	0.125	1	0.125	1
		쪽방주민협의체 구성 (0.418)	0.088	3	0.085	3	0.096	2	0.087	4	0.087	4
생활SOC (공공주택 포함) 조성시 고려요인 (0.425)	물리적 계획 (0.482)	임대료및가구원수를 고려한 주택면적확대 (0.380)	0.078	4	0.076	4	0.065	6	0.089	3	0.075	5
		커뮤니티공간조성 (0.227)	0.046	11	0.044	14	0.047	13	0.048	10	0.046	11
		쪽방거주민의 집단배치 (0.178)	0.036	15	0.023	15	0.044	15	0.032	15	0.044	12
		다양한평면 구성 (0.215)	0.044	13	0.061	8	0.049	12	0.036	14	0.040	13
	정책지원 (0.518)	지원기관입주 및 복지서비스 (0.313)	0.069	6	0.056	10	0.059	8	0.065	9	0.090	3
		교육 및 교류프로그램 (0.187)	0.041	14	0.050	12	0.045	14	0.038	13	0.037	15
		일자리마련(0.291)	0.064	9	0.066	7	0.059	7	0.074	6	0.055	10
		정보제공(0.210)	0.046	12	0.048	13	0.057	9	0.043	11	0.039	14

* 가중치 적용 중요도=구분*상위계층*하위계층

1순위인 ‘이주지원상담센터’의 경우, 전문가 그룹 인터뷰 시 타 지표에 비해 상대적으로 중요하게 논의되지 못한 지표였던 반면 공공시행자, 지자체, 학계·전문가, 쪽방지원기관 등 사업참여자 모두 상대적으로 중요하다고 평가하였다. 이에 따라 대전동구 공공주택사업시행 시 쪽방 거주민의 이주 및 재정착의 전 과정에 대하여 주민의견수렴과 정보전달을 위한 소통창구인 이주지원상담센터를 마련하여 임시이주의 대상자 선정, 이주 대상지, 이주 시기, 이주 절차, 재정착 주택의 규모, 임대료 안내 등이 필요할 것으로 보인다.

2순위로 선정된 ‘이주비 등 지원 대상 및 방법’도 중요하게 인식되고 있다. 이주비 지원과 관련하여 주거용 건축물에 거주하고, 대전동구 공공주택지구지정을 위한 주민공고공람일 3개월 전부터 이주시까지 거주해야 「토지보상법」상 주거이전비 지급 대상이 되나, 여관, 여인숙 등 비주거용 건축물에 주거한다거나, 기준일 이후 전입하거나, 일세, 월세로 일정기간 거주 요건을 충족하지 못해 정책대상에서 제외될 가능성이 높다. 쪽방 지원기관 관계자들은 쪽방 거주민이 주거이전비를 받고 목돈을 써버려서 임시이주지를 이탈할 경우 새롭게 조성되는 임대주택에 입주가가 어렵게 될 가능성도 존재하여, 목돈 지급이 아니고 시행자나 지자체에서 목돈을 맡겨두는 프로그램을 운영하는 등의 세부적인 설계와 지원이 필요할 것으로 보인다.

3순위인 ‘쪽방주민협의체 구성’ 또한 중요하게 인식되고 있다. 대표성 있는 주민조직이 부재한 상황과 함께 쪽방 거주민이 대부분 세입자로 세입자 중심으로 만들어진 주민조직이 없는 문제로 정보공유가 원활하지 않고 부재지주 등 토지등소유자 중심의 주장에 동참하는 흐름, 향후 공공시행자가 보상 시, 법적 기준에 따른 보상대상자의 선정, 탈락으로 인한 세입자 간 갈등 발생 가능성 등을 예방하기 위한 의견수렴을 적극적으로 시행하기 위한 창구로 협의체를 구성하여 참여 제고가 필요하다는 인식이 있다.

결과적으로 상위 5개 순위 중 4개의 지표가 임시주거지확보 및 이주 시 고려요인의 상위계층인 ‘대상자선정’, ‘정책지원’인 것을 보아 쪽방 거주민의 재정착을 위해 쪽방촌 정비사업 시행 전 거주민 이주를 위해 법적기준 정립과 정책지원이 무엇보다 우선적으로 고려되어야 한다는 사실을 알 수 있다.

V. 결론

본 연구는 쪽방 문제의 근본적인 해결을 위해, 대전역 일원 도시재생 선도지역 활성화계획의 거점사업인 대전동구 공공주택사업이 진행되는 동안 쪽방 주민에게 이주 및 재정착을 지원하는 선이주 선순환 방식의 공공주택사업에 대하여 쪽방 거주민의 재정착 유도를 위한 요인별 중요도와 우선순위를 분석한 연구이다. 쪽방 거주민의 재정착 유도를 위한 요인의 중요도 도출을 위해 문헌 연구를 통해 요인을 정리하였고, 전문가 FGI를 통해 최종 요인을 도출하였다. 이후 대전시, 동구 등 공무원, 한국토지주택공사,

대전도시공사 등 공공시행자, 대전동구 공공주택사업의 지구지정, 지구계획, 주택사업 등에 참여한 민간 도시 및 주택 전문가·연구자, 쪽방상담소 등 쪽방지원기관을 대상으로 AHP 분석을 진행하여 중요 요인을 분석하였다.

쪽방 거주민의 재정착 유도요인의 중요도 분석 결과에 따른 본 논문의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 한국토지주택공사에서 조사한 대전역 쪽방촌 140가구 중 60세 이상 가구는 105가구로 고령화로 인한 이주에 대한 어려움을 해소할 수 있도록 쪽방 거주민의 임시이주와 공공임대주택 입주 과정 지원 체계 구축이 필요하다. 임시이주지와 새롭게 정착할 공공임대주택에 대한 세세한 정보제공뿐만 아니라 보상금 수령 절차 등의 보상 정보 등의 지원을 위한 이주지원상담센터를 설치·운영할 필요가 있다.

둘째, 현행 토지보상법에는 기준일 이전 주거용건축물에 거주해야 주거이전비가 지급되며, 고시원, 여관, 여인숙의 비주거시설의 거주자에게는 주거이전비 지급이 현행법상 불가능한 상황임에 따라 공공시행자의 쪽방거주민에게 도시계획시설사업 시행 시 주거이전비 보상에 대한 적극적 수용이 필요한 사항이다.

셋째, 쪽방사업 초기의 사업계획, 보상 등의 논의 구조에서 토지등소유자 중심으로 참여하기 때문에 쪽방 거주민 대부분 세입자로서 토지등소유자에 비해 상대적으로 참여할 기회가 박탈되는 상황이 발생, 쪽방 거주민의 욕구와 결핍을 파악이 어려워 쪽방 거주민의 주거상향을 위한 정책 목표 달성에 어려움이 존재, 사업 초기부터 쪽방 거주민의 협의체 구성에 노력이 필요하다.

넷째, 각 사업참여자가 생각하는 쪽방 거주민의 재정착 우선순위가 달라 발생 될 수 있는 혼선을 방지하고자 참여주체별 역할 분담과 합의가 반드시 필요한 사항이다. 예를 들어 쪽방지원기관의 재정착을 위한 우선순위 중 3순위는 ‘지원기관입주 및 복지서비스’ 인 반면 공공시행자, 공무원, 학계·전문가가 생각하는 우선순위 상위 5위안에 없는 요인으로 한정된 재원과 사업 기간 내에 사업 집행을 위한 사업참여자의 관심을 끌어낼 수 있도록 사업참여자간 민관·공 협의체를 구성하여 사업을 추진할 필요성이 있다.

다섯째, 각 사업참여자의 우선순위를 실현하기 위한 단계별 대응책 마련이 필요하다. 사업기획-보상-이주-공사-재정착 입주의 단계별로 필요한 정책의 우선순위를 상정하여 진행하고, 사업 완료 이후 쪽방 거주민들이 원활한 일상생활 등이 가능하게 지원기관 운영 및 프로그램 제공 등의 필요성이 높다.

본 연구는 분석대상의 공간적 범위를 대전동구 공공주택사업으로 1개소로만 한정하여 쪽방촌 정비사업 시행 시 사전에 고려해야 할 중요 요인을 살펴본 연구로 쪽방촌 이외의 주거취약계층의 집단적 거주지 정비사업 진행 시 적용하기에는 한계가 있다. 따라서 향후 진행 중인 쪽방촌으로 연구범위를 확대하여 쪽방 거주민의 재정착 유도를 위한 요인분석 시행이 필요하다. 또한, 본 연구는 쪽방 거주민의 재정착을 위해 필요한 사항과 우선순위가 무엇인지 공무원, 공공시행자, 전문가·학계, 쪽방지원기관의 관점에서 살펴본 연구로 정착 재정착의 정책 대상자인 주민의 관점에서 살펴볼지 못한 한계가 있다. 이러한 한계점을 보완하기 위해 향후 추가적인 연구가 더 필요하다.

인용문헌

- 국가인권위원회 · 한국도시연구소, 2013. 비주택 거주가구 주거지원 방안 마련을 위한 연구, 서울: 국가인권위원회 · 한국도시연구소.
- 국가인권위원회 · 한국도시연구소, 2018. 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안, 서울: 국가인권위원회 · 한국도시연구소.
- 국토연구원, 2005. 주거환경개선사업의 원주민 재정착 제고방안 연구, 경기: 국토연구원.
- 김성화조경훈심교인안건혁김용진, 2010. “정비사업지구 원주민의 재정착 의향 결정요인 분석”, 「도시행정학보」, 23(2):149-167.
- 김진, 2022. “쇠퇴상권 활성화를 위한 도시재생적 요인 분석 연구: 광주광역시 동구 충장로 상권을 중심으로”, 「도시재생」, 8(3):74-93.
- 남진 · 황인자, 2006. “주택재개발구역 내의 세입자 가구의 임대주택 입주선택 결정요인에 관한 연구”. 「국토계획」, 41(3):69-82.
- 도난영 · 최막중, 2006. “순환재개발 공공임대주택 재정착 및 이주 세입가구의 특성과 주거만족도 비교분석 : 서울 난곡지역 사례”, 「국토계획」, 41(5):81-92.
- 박영윤, 2020. “대구시민복지기준으로 본 쪽방주민의 생활실태에 관한 연구”. 「한국주거학회논문집」, 31(2):1-9.
- 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2017. 2016년도 노숙인 등의 실태조사 보고서, 세종: 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 서울연구원, 2018. 도시빈곤층의 공동체 형성 고찰-서울시 쪽방밀집지역 저렴쪽방 중심으로, 서울: 서울연구원.
- 서울특별시 자활지원과, 2017. 쪽방, 쪽방촌, 쪽방상당소(쪽방촌 실태조사를 통한 쪽방상당소 기능 재정립 방안, 서울: 서울특별시 자활지원과.
- 윤정란 · 정대운, 2011. “토지개발사업지구 원주민 특성과 재정착 결정요인 규명을 위한 기초연구-세종시를 대상으로”, 「국토계획」, 46(2):43-55.
- 이현옥, 이은정, 2013. “동자동 쪽방 주민의 생활경험과 주민관계에 관한 질적 연구”. 「한국지역사회복지학」, 45:281-304.
- 한국토지주택공사 · 한국도시연구소. 2021. 대전동구 공공주택사업 거주민 재정착 방안 연구, 서울: 한국토지주택공사 · 한국도시연구소.
- 한소영 · 탁장한, 2017. “쪽방거주의 지속에 내재된 주민들의 이중심리 분석”. 「서울도시연구」, 18(1):97-121.
- 허남구·우신구, 2022. “부산시 반송동 정책이주지 주택 변화 연구”. 「도시재생」, 8(1):46-72
- 한국토지주택공사, 2021. 대전동구 공공주택사업 지구계획 승인서, 대전: 한국토지주택공사.
- <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156371802> / 국토교통부 2020a
- <https://www.korea.kr/news/policyPhotoView.do?bbsKey=35860&pWise=sub&pWiseSub=B12> / 국토교통부 2020b
- <https://www.korea.kr/news/cultureColumnView.do?newsId=148878270/> 국토교통부2020c
- <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156435608> / 국토교통부2021a
- <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156436411> / 국토교통부2021b
- <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=224917&efYd=20210630&ancYnChk=0#J16:0> / 법제처 국가법령정보센터